Current Issue Review 89-1E

LABOUR MARKET: RECENT DEVELOPMENTS

Kevin Kerr
Economics Division

31 January 1989
Revised 26 October 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

91-04858/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. YM32-1/89-1-1990-10E
ISBN 0-660-13898-0

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LABOUR MARKET: RECENT DEVELOPMENTS

ISSUE DEFINITION

Labour, the most widely used and valued input in Canadian production, is exchanged in a market best described as being in a constant state of flux. Recent estimates suggest that more than four million people secure employment each year, while a similar number become unemployed or leave the labour market. Conditions in this market throughout the 1980s were influenced by a number of factors, chief among which include the devastating 1981-82 recession, the disproportionate growth in regional employment during the recovery and an increase in the incidence of long duration unemployment. These, and other trends which have developed since the beginning of the last decade, are the subject of this review.

BACKGROUND AND ANALYSIS

The demand and supply of labour in this country is measured officially by Statistics Canada in its monthly Labour Force Survey, which involves approximately 62,000 representative households across the country. This survey is usually conducted during the week containing the 15th day (also known as the reference week). Although the survey represents some 98% of the population 15 years of age and over, individuals residing in the Yukon and Northwest Territories, residents of Indian reserves, full-time members of the Armed Forces and people living in institutions are excluded. The supply of labour is measured by the size of the labour force, including both employed and unemployed individuals. The demand for labour is represented by the employed component of the labour force.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The survey defines as employed those who, during the reference week: did any work at all (work is defined as any work for pay or profit conducted under an employer/employee relationship); were self-employed (this includes those who did unpaid work related to a family farm, or a business or professional practice owned or operated by a family member); or had a job but were unable to work because of sickness, family responsibilities, bad weather, labour dispute, vacation or some other reason (not including waiting to be recalled or planning to start work in the near future). It should be noted that this definition of "employed" does not distinguish between various amounts of time spent working and thus affords equal weight to full-time and part-time employment.

The survey defines as unemployed those who, during the reference week: were without work, able to work and had been looking for work in the past four weeks (including full-time students looking for part-time work provided they do not report an unacceptable reason for not taking a job); or were waiting to be recalled from a layoff or expecting to start a new job in four weeks or less. The survey thus generates data which present a static picture of the labour market. It does not provide us with a dynamic perspective which, in any given month, would differentiate between individuals who, for example, were employed all month, unemployed all month, employed for part of the month and unemployed for the rest of the month, were not in the labour force for part of the month but employed for the rest of the month and so on.

A. Labour Supply Growth and Composition

Change in the size and composition of the Canadian labour force is a function of change in the source or working age population (the population 15 years of age and over), the participation rate (the labour force expressed as a percentage of the source population) and the demographic makeup (age, sex, etc.) of both. During the period 1980-1989, the supply of labour grew by approximately 1.9 million (16.7%) individuals. This represents an average annual increase of roughly 1.7% or about half the annual growth rate witnessed in the previous decade. Virtually all of this growth was concentrated among prime age workers,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

especially among those aged 25-44. Over this period, the size of this sub-group, which comprises the bulk of Canada's post-war baby boom, increased by a notable 35.7%.

Two primary forces played a significant role in shaping our labour force throughout the 1980s: a rapid decline in the size of the youth source population and the continued strong growth in the participation rate of "prime age" women (25-54 years of age). Unlike the massive influx of young people into the labour market during the 1970s, the size of the youth component of the labour force declined by 387,000 (12.6%) individuals between 1980-89. By the end of the last decade, youths comprised about 20% of the labour force compared to almost 27% a decade earlier. This trend emerged in 1981 with the onset of slower growth in the youth participation rate and negative population growth among those aged 15-24.

Though the source populations of both prime age men and women shared similar rates of growth between 1980-89, the participation rate among prime age women grew by 14.4 percentage points, while the rate for men declined marginally. As a result, women accounted for roughly 63% (approximately 1.4 million) of the growth in the supply of prime age workers over this period.

Despite a 20.4% increase in their source population throughout the period 1980-89, labour force growth among Canada's oldest workers (55 years of age and over) grew by a meagre 2.7% during this period. This sluggish growth was due to a 4.6 percentage point drop in their participation rate, attributed almost exclusively to older male workers. Thus, in spite of the fact that the overall labour force is aging, this group's share of total labour supply fell throughout the decade from 11.3% in 1980 to 10.0% in 1989.

On a regional basis, the supply of labour in Ontario increased by an average annual rate of 2.0% between 1980 and 1989. At 0.3 of a percentage point above the national average, this represents the highest regional rate of growth in the country. Quebec continued to experience below average growth (1.3%), while the rate of growth in labour supply in Atlantic (1.7%) and Western Canada (1.7%) was identical to that in the nation as a whole. Compared to the previous decade, the regional

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

distribution of labour force growth was relatively even throughout the 1980s. Between 1980 and 1989, only four provinces, Quebec, Manitoba, Saskatachewan and British Columbia witnessed an annual rate of labour force growth that differed from the national average by at least four-tenths of a percentage point. Eight provinces had shared this distinction in the 1970s. Though changes in regional participation rates have undoubtedly contributed in this regard, interprovincial migration and its impact on the size of regional source populations has been instrumental as well. Throughout the early part of the last decade, the direction of net interprovincial migration (in-migration minus out-migration) tended generally westward. Following the 1981-82 recession, however, this trend changed dramatically and Ontario became the only region to experience positive net migration. Throughout the 1980s, the West, Quebec and the Atlantic regions witnessed average annual net interprovincial migration levels of approximately -9,100, -12,800 and -3,700 respectively.

B. Labour Demand

Compared to the 1970s, the demand for labour has changed markedly in terms of growth, regional distribution and industrial composition since the beginning of the last decade. Throughout this period, employment increased by an annual average rate of 1.8%, almost two-thirds of that witnessed during the 1970s. The dominant force behind this slowdown was the 1981-82 recession, during which the demand for labour (seasonally-adjusted) declined for 15 consecutive months. In 1982, a year with 11 months of recession, the economy lost 362,000 (3.3%) jobs. Moreover, the rate of job creation in the first year of the recovery was extremely low (0.8%), recouping less than a quarter of the previous year's loss. Throughout this period, youths bore a disproportionate share of the decline in employment, accounting for three-quarters (270,000) of it in 1982. Job opportunities among this group continued to decline the following year, despite overall growth in employment. Adult men accounted for the balance of the reduction in labour demand during the recession as the level of employment among this group declined by 123,000 (2.4%) jobs in 1982. Apparently recession-proof, the demand for labour among adult women

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

continued to increase in 1982, up 0.9% over the previous year. This phenomenon is attributed largely to continued growth in the community, business and personal service industry where women account for more than 60% of employment.

Although all regions experienced a significant decline in employment during the recession, the demand for labour continued to fall in Western Canada during the first year of the recovery and remained weak thereafter. This development, combined with relatively strong employment growth in Central Canada, served to alter significantly the regional distribution of growth in the demand for labour from 1983 to the end of the decade. Throughout the period 1980 to 1982, the regional distribution of employment remained virtually unchanged. Since then, the demand for labour has increased by 139,000 (18.0%) in the Atlantic region, 1,343,000 (20.2%) in the Central region and 384,000 (12.0%) in the Western region of the country. This increase in the West is 30.5% below that which would have occurred had the 1980 distribution of regional employment been maintained throughout the entire period following the recession. Central Canada, on the other hand, experienced an increase of 14.1% above what would have been expected in that case, while the Atlantic region realized an increase that was slightly more (0.2%). Given the shift in the distribution of regional growth following the recession, it should not be surprising to find that Central Canada accounted for almost 70% of the growth in employment throughout the 1980s, slightly more than 1.2 times its contribution during the previous decade.

The industrial composition of growth in employment since the beginning of the last decade reflects a continuation of the trend in economic activity away from goods to services production. Throughout the 1980s, the level of employment in goods production (i.e. agriculture; fishing and trapping; logging and forestry; mining, quarrying and oil wells; manufacturing; construction and other utilities which include electric power, gas and water) expressed as a proportion of total employment declined from roughly 34% in 1980 to 30% in 1989. The recession provided additional impetus in this regard as the demand for labour in goods producing industries declined by 10.6% (394,000) throughout the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

period 1982-83. During the recovery, employment continued to decline in the primary industries (especially agriculture) and despite positive growth in manufacturing employment in each year since 1983, employment in this industry only exceeded its pre-recession level in 1989. Employment in the construction industry, on the other hand, surpassed its pre-recession level in 1987 and the demand for labour in this industry stayed strong throughout the remainder of the decade registering increases of 8.9%, 7.9% and 5.2% in 1987, 1988 and 1989 respectively.

Following a slight decline of 0.5% in 1982, the demand for labour in the service sector rebounded quickly; over the period 1980 to 1989, it registered an increase of 23.7%. Between the end of the recession and the end of the decade, employment in this sector increased by an average annual rate of approximately 2.7%. While all industrial components in this sector (transportation and communication; trade; finance, insurance and real estate; community, business and personal service; and public administration) contributed to this growth, none paralleled the contribution of the community, business and personal service industry. Following the recession, the demand for labour in this industry grew by an average annual rate of 3.4%, thereby contributing approximately 58% to overall growth in service sector employment to the end of the decade. The stimulus for some of this growth undoubtedly stemed from the rapid increase in the number of self-employed individuals during this period in this industry. According to data generated by a survey on self-employment conducted in November 1986 as a supplement to the Labour Force Survey, the number of self-employed individuals (defined as those with at least one paid employee) increased by 245,000 between 1980 and 1986; more than half of these were in the community, business and personal service industry.

As expected, changes in occupational demand during the last decade closely reflected changes in industrial composition. This is illustrated by the fact that white collar occupations (managerial, administrative and professional; clerical; sales; and service) were almost exclusively responsible for employment growth throughout the 1980s. During this period, white collar employment comprised more than 95% of total employment growth. If the impact of the recession is excluded,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

growth in white collar employment since 1982 has outpaced growth in blue collar jobs (primary occupations, processing, construction, transportation and material handling and other crafts) by a factor of 3.7. Between 1980 and 1989, growth in managerial, administrative and professional occupations accounted for two-thirds of total employment growth, well over half of which is attributed to women in this occupational group. Contrary to the claims of some, this suggests that growth in labour demand over this period was concentrated in relatively highly skilled occupations.

1. Part-Time Employment

Compared to the last half of the previous decade, growth in part-time employment throughout the 1980s has slowed considerably. Between 1980 and 1983, part-time employment increased by an average annual rate of 5.6%, down one and one-half of a percentage point from the period 1975-79. The recession undoubtedly contributed to growth during this period as employers, facing a great deal of economic uncertainty, made greater use of part-time positions to meet their labour needs. In 1982 and 1983, the number of involuntary part-time workers (those who wanted full-time employment but could only find part-time jobs) increased by 41.4% and 23.2% respectively. From the first year of the recovery to the end of the decade, growth in part-time employment slowed considerably, averaging 3.2% per year. In addition, the size of the involuntary component of the part-time work force began to decline in 1987, but remains above its pre-recession level.

Women accounted for more than two-thirds of the growth in part-time employment between 1980-89. Consequently, as in the previous decade, the distribution of part-time employment in the 1980s remained heavily skewed toward women. It is interesting to note, however, that female part-time employment actually declined in 1989, the first time this has happened in more than 25 years.

Throughout the decade, part-time employment exhibited relatively stronger growth and greater stability in white collar, than in blue collar, occupations. Between 1980 and 1989, the demand for part-time white collar workers increased by an average annual rate of 3.8%, compared to 1.5% for part-time blue collar workers. Growth in demand for both

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sexes in the latter group has fluctuated widely since 1983, especially in primary occupations.

C. Unemployment

During the latter part of the 1981-82 recession and the initial period of recovery, labour market conditions in this country deteriorated dramatically. In 1983, unemployment reached its highest level since the beginning of the post-war period. It registered an annual average rate and level of 11.8% and 1.43 million individuals. Over the remainder of the decade, these aggregate annual measures of unemployment declined markedly, though by 1989 the number of unemployed remained above its pre-recession level. Nevertheless, the unemployment rate finally attained its pre-recession level in 1989. A somewhat different picture emerges at the regional level. Central Canada has, without question, witnessed the greatest improvement in labour market conditions since the end of the recession. Between 1983 and 1989, this region's unemployment rate declined rapidly from a high of 11.8% in 1983 to 6.7% in 1989, thus distinguishing it as the only region to attain an annual average unemployment rate equal to or less than that found prior to the recession. Elsewhere in the country, labour market conditions continued to worsen beyond 1983. Climbing to a maximum of 11.7% in 1984, Western Canada's unemployment rate more than doubled during the recession. With a rate of 8.1% in 1989, relatively poor labour market conditions persist in this region. The unemployment rate in the Atlantic region did not begin to decline until Canada entered its fourth year of recovery. After reaching a maximum of 15.6% in 1985, the annual average unemployment rate in this region fell to 12.4% in 1988 and has remained there since.

As indicated above, the aggregate level of unemployment increased substantially (60%) between 1981 and 1983: youth, prime age and older workers witnessed increases of roughly 40%, 76% and 83% respectively. Initially, economic decline exerted its greatest impact on youth. During the first quarter of the recession, the seasonally-adjusted level of youth unemployment increased by some 26%, almost one and one-half times the increase for those 25 years of age and over. Shortly thereafter,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

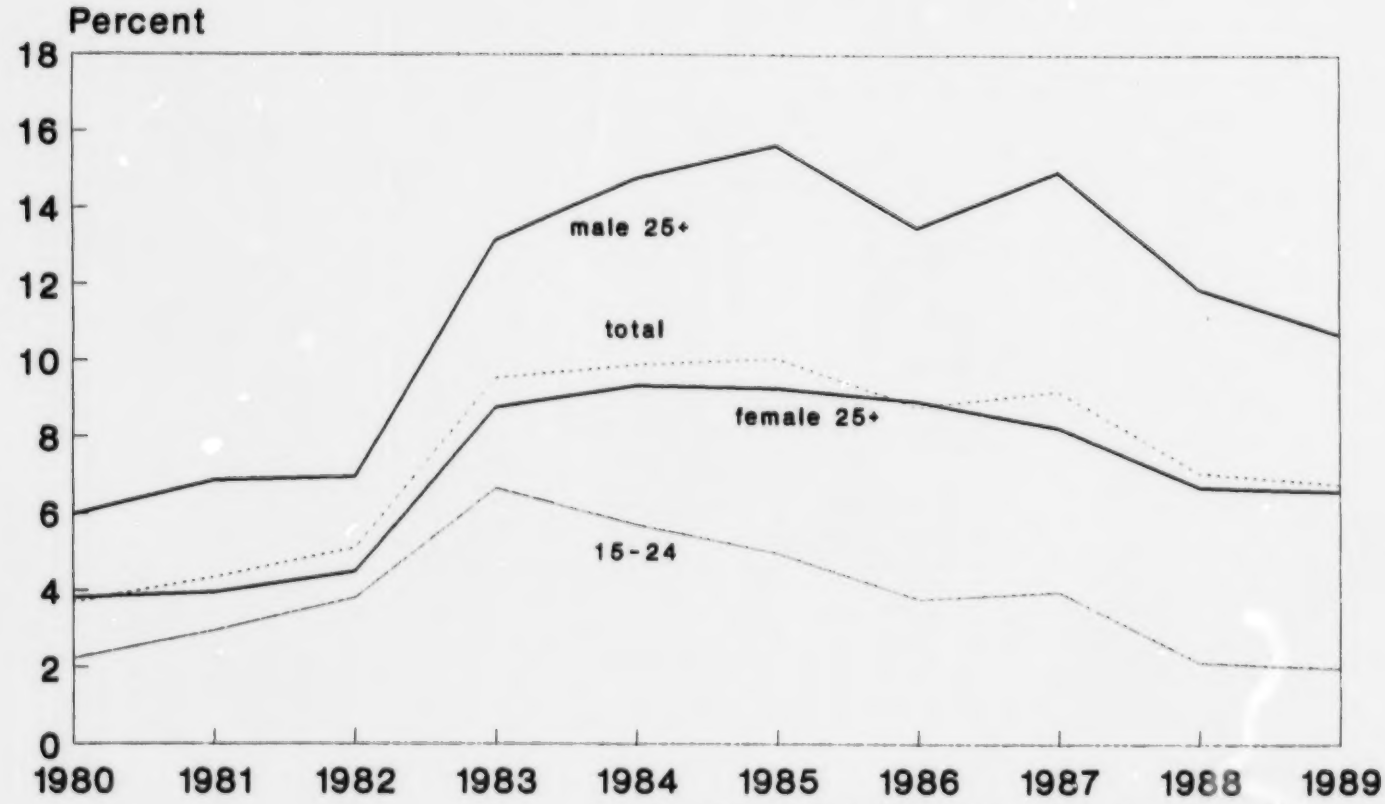
however, adults began to experience relatively larger increases. Throughout the remainder of the recession the seasonally-adjusted level of unemployment for adults increased by 70%, more than double the increase witnessed by their younger counterparts. Since the beginning of the recovery, the labour market position of youths improved more than that of adults. Though the unemployment rate for both groups declined during this period, the 1989 rate for youths (11.3%) was 1.9 percentage points below their rate in 1981. Adults, on the other hand, registered an unemployment rate of 6.6% in 1989, one percentage point above their rate eight years earlier.

During the recession, the relative position of women in the labour market improved markedly. Men, irrespective of age, accounted for more than two-thirds of the increase in the seasonally-adjusted level of unemployment during that period. In 1982 and 1983, the annual average unemployment rate of women expressed as a proportion of the rate for men was less than unity, a situation contrary to that usually found elsewhere in the business cycle. Moreover, this ratio, though now once again greater than one, has decreased from what it was in the late '70s and early '80s.

Although many important developments emerged in the labour market over the 1980s, one considered by many to be particularly significant is the increased incidence of long-term unemployment (unemployment lasting more than 52 weeks). Between 1980 and 1989, the proportion of individuals experiencing long-term unemployment increased from 3.7% to 6.6% of total unemployment. As illustrated graphically on the following page, the burden of this increase appears to have fallen most heavily on adults, especially adult men.

According to estimates compiled by Statistics Canada, 32,000 individuals experienced long-term unemployment in 1980. Of these, 28% were youth, 25% were adult women and 47% were adult men. As expected, the number of long-term unemployed individuals increased dramatically during the recession and by 1983 reached a maximum level of 137,000. Despite a rather robust recovery, however, the number of long-term jobless individuals remained relatively high though their numbers have declined dramatically of late. In 1989, 67,000 individuals remained unemployed for

Chart One
Long-Term Unemployed as Percent of Unemployment, by Age and Sex, 1980-1989*



*These data do not include those who did not look for work during the reference week because they had a job to start within four weeks.

Source: Statistics Canada, Labour Force Annual Averages.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

more than one year, down from 73,000 individuals in the previous year. In 1989, youth, adult women and adult men accounted for 9%, 33% and 58% of long-term unemployment respectively. Compared to the beginning of the decade, this distribution marks a major shift in long-term unemployment away from youths to adult men.

As the demand for labour falls in response to a decline in the demand for output, unemployed individuals must usually engage in longer periods of search before they find a job. Thus, it is not uncommon to witness an increase in unemployment duration during a downturn in the business cycle. As the economy returns to more normal levels of economic activity, the average duration of joblessness usually declines as well. However, following the 1981-82 recession, long-term unemployment increased and despite marked improvements since 1987 it remains relatively high. By the end of the decade, the proportion of long-term unemployed was roughly double that prior to the downturn. This indicates the presence of a serious adjustment problem in the labour market.

D. Quarterly Review

The third quarter of this year witnessed a further deterioration in labour market conditions across the country, especially in Central Canada. Following decreases in all major components of aggregate demand in the second quarter of this year, growth in the demand for labour declined (0.2%) in the third quarter, the first decrease since the last quarter of 1982 (i.e., the end of the 1981-82 recession). Job losses during this period were mainly confined to goods-producing industries, while seasonally-adjusted employment in service industries continued to grow. Unlike the case in the previous quarter, where manufacturing was primarily the sole source of employment decline, the number of manufacturing jobs in the third quarter of this year actually increased. The lion's share of third quarter job losses was attributed to the decline in the demand for labour in primary industries, particularly non-agricultural primary industries, as the level of seasonally-adjusted employment dropped 2.6% (19,000 jobs) below that registered in the previous quarter.

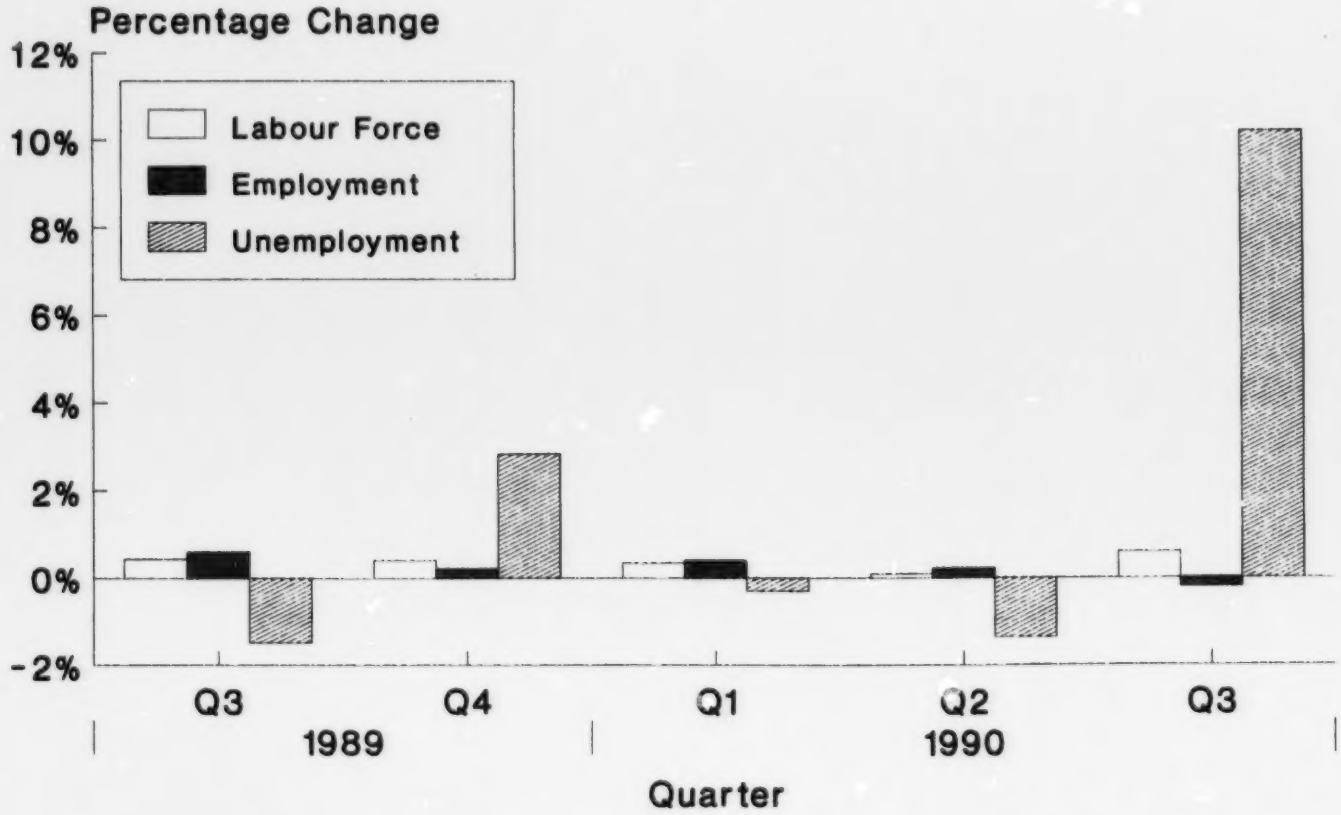
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Labour force growth was relatively robust during the third quarter of this year, up 0.6% from the seasonally-adjusted size of labour force in the previous quarter. This growth rate is roughly twice as high as the average rate for the last six quarters. Given the strong growth in labour supply and the downturn in the demand for labour, seasonally-adjusted unemployment in the third quarter increased dramatically, as illustrated in Chart Two, up by more than 10% (104,000 individuals) over the previous quarter. More than three-quarters of the overall increase in unemployment was borne by Central Canada. Ontario alone accounted for almost 55% of the total increase in unemployment during this period. Between the second and third quarters of this year, the seasonally-adjusted unemployment rate for the nation as a whole increased from 7.4% to 8.2%. Increases in regional unemployment rates were also registered during this period: Atlantic Canada's third quarter seasonally-adjusted unemployment rate increased by 0.2 percentage points to 12.9%; the rate in Central Canada went up by 0.8 percentage points to 7.8%; and Western Canada's rate, now the lowest, increased by 0.4 percentage points to 7.6%.

PARLIAMENTARY ACTION

Although labour market legislation did not dominate the Parliamentary agenda during the 1980s, a number of labour market issues were nonetheless debated, examined and reported on throughout this period. At the beginning of the last decade, a Parliamentary Task Force was established to examine Canada's structural unemployment (unemployment that results from a mismatch between the demand for, and supply of, skills in the labour market). Efforts to address this problem have emphasized supply-side policies (e.g., training) throughout the decade. In 1982, for example, the National Training Act was passed, marking a significant shift away from the direct job creation emphasis of the previous decade. On 6 December 1984, the Minister of Employment and Immigration tabled in the House of Commons a consultation paper on training. This document served as the basis for discussion on a new approach to labour market policy - called the Canadian Jobs Strategy - which was announced during the First

Chart Two
Quarterly Labour Force Estimates
Percentage Change, Canada, Both Sexes



Source: Statistics Canada, CANSIM.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ministers' Conference on the Economy in February 1985. Though the thrust of the new approach differs from that of the old in a number of respects, one important aspect is that all its programs (save the National Labour Market Innovation Program) combine elements of both training and job experience.

During this period, Parliament also dealt with the issue of equity in the workplace. In 1986, the Employment Equity Act was passed. This law pertains to employers covered under the Canada Labour Code and is designed to ensure that designated groups (women, aboriginal people, disabled people and visible minorities) are not denied employment opportunities for reasons unrelated to ability. The Act requires a parliamentary review of the legislation in 1991.

In 1985, the Minister of Finance announced the need to conduct a major review of the Unemployment Insurance Program. This was launched as the Commission of Inquiry on Unemployment Insurance (also known as the Forget Commission) on 4 July 1985. In the final analysis, the Commissioners were unable to produce a unanimous report: the majority report called for a program based simply on an earnings-related entitlement; the minority report recommended a number of changes to broaden the program's scope and raise the level of income support available under it. The House of Commons Standing Committee on Labour, Employment and Immigration rejected the majority report's proposal to calculate benefits on the basis of insurable earnings over the previous 52 weeks to be paid in equal instalments over 50 weeks (called "annualization"). Instead, it recommended a uniform entrance requirement and 50 weeks of regular benefits irrespective of regional unemployment rates. In view of the lack of consensus regarding this matter, the government decided not to change the Unemployment Insurance Program. However, this view changed on 1 June 1989, when the government tabled legislation designed to assist in the implementation of its Labour Force Development Strategy (announced on 11 April 1989). Bill C-21 would, among other things, reallocate $1.3 billion away from regular benefits to enhance initiatives for the unemployed (e.g., assistance for mobility and self-employment) and make the UI Program conform to recent court challenges (e.g., extend program coverage to those

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

65 years of age and over and provide parental benefits). The bid would also shift the total cost of the program to employers and employees.

The government's impact analysis estimates that, relative to the UI Program's structure prior to 6 January 1990, the proposed new entrance requirement would prevent some 30,000 individuals from qualifying for benefits; 500,000 individuals would realize a reduction in benefit duration and some 250,000 individuals would be assessed higher penalties for voluntarily leaving employment without just cause. In total, the government estimates that approximately 700,000 individuals would realize a decline in U.I. benefits under the new legislation. Unfortunately, the government's impact analysis fails to assess the positive aspects of the proposed program and how these would benefit the economy over the long term. There is no information on the impact of the reallocation itself or the effect of training on output and unemployment. To the extent that the recipients of funds distributed under broadened UI developmental uses realize an increase in their productive capacity and opportunities for employment, output would increase and unemployment would decrease. These developments would be reinforced if the proposed changes regarding benefit entitlement were to have a positive effect on individuals' decisions to supply labour (and there is no reason to think otherwise). However, these effects would be offset to some extent by the proposal to finance the program through higher employee and employer premiums. The latter would undoubtedly increase the relative cost of labour and this could have non-trivial consequences on employment opportunities across the country, especially in labour-intensive areas of production. Bill C-21 received Royal Assent on 23 October 1990. To help implement its Labour Force Development Strategy, the government intends to establish a National Training Board, comprising members from the private sector. The Board is expected to identify specific program options to be delivered under the Labour Force Development Strategy.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGY

23 May 1980 - A Parliamentary Task Force was established to examine structural unemployment. In its report, Work for Tomorrow: Employment Opportunities for the '80s, the Task Force offered a number of recommendations regarding the need for more institutional and on-the-job training, especially apprenticeship training, to alleviate skill shortages and persistent unemployment.

28 June 1982 - The Minister of Finance tabled a budget which provided an additional $450 million for job creation over a two-year period.

7 July 1982 - The National Training Act (Bill C-115) received Royal Assent. This Act provided for a greater focus on training and expenditures of $1.1 billion during the first full fiscal year of operation.

27 October 1982 - In an economic statement, the Minister of Finance announced the New Employment Expansion and Development Program. This measure contained an additional expenditure of $500 million for job creation over an 18-month period beginning the following year.

9 April 1983 - In the budget, the Minister of Finance announced the Special Recovery Program. Planned expenditures under this multi-year program totalled $4.8 billion, the lion's share of which was earmarked for capital recovery projects.

28 June 1985 - The Minister of Employment and Immigration released the details of the Canadian Jobs Strategy, representing a new approach to addressing individuals' problems in the labour market. The Strategy consists of six main components: Job Development (addresses long-term unemployment problems), Job Entry (addresses the problems of those experiencing difficulties making the transition from outside the labour force to employment), Skill Investment (addresses the skill acquisition needs of those already employed), Skill Shortages (addresses the training needs of employers who are having difficulty attracting workers with essential skills), Community Futures (addresses the needs of individuals residing in communities facing a major reduction in employment) and Innovations (provides assistance to develop new approaches for solving labour market problems).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

19 February 1986 - The report of the Special Senate Committee on Youth - Youth: A Plan of Action - was tabled in the Senate. Among other things, the Committee recommended greater use of unemployment insurance funds for developmental purposes.

3 December 1986 - The Minister of Employment and Immigration tabled the Report of the Commission of Inquiry on Unemployment Insurance.

19 March 1987 - The Chairman of the House of Commons Standing Committee on Labour, Employment and Immigration tabled a Committee report on the reform of the Unemployment Insurance Program.

1 December 1987 - The Sub-committee on Training and Employment of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology tabled its report - In Training, Only Work Works. Among other things, the report recommended the expansion of apprenticeship training and cooperative education in conjunction with a proposal to stimulate employment via expenditures on direct job creation.

12 April 1988 - The Chairman of the House of Commons Standing Committee on Labour, Employment and Immigration tabled a Committee report on the Canadian Jobs Strategy. Though generally supportive of the Strategy, the Committee recommended a number of changes pertaining to program objectives, eligibility and expenditures.

6 October 1988 - The Minister of Labour announced the introduction of the Program for Older Worker Adjustment. This program replaces the Labour Adjustment Benefits Program and will be retroactive to 1 January 1988. The final national and regional designations under the Labour Adjustment Benefits Program were made in August 1986 and February 1987 respectively.

1 June 1989 - Bill C-21, An Act to amend the Unemployment Insurance Act and the Employment and Immigration Department and Commission Act, was tabled in the House of Commons.

29 June 1989 - Bill C-8, An Act to amend the Department of Labour Act, received Royal Assent, thus authorizing the government to make payments under the Program for Older Worker Adjustment.

23 October 1990 - Bill C-21 received Royal Assent, thus paving the way for the government to implement its Labour Force Development Strategy.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SELECTED REFERENCES

Economic Council of Canada. Transition for the 90s. Twenty-seventh Annual Review, Chapters 3 and 4, 1990.

Gower, D. "The Labour Market in the '80s: Canada and the United States." Canadian Economic Observer, August 1988.

Gunderson, M., N. Meltz and S. Ostry, Eds. Unemployment: International Perspectives. Published for the Centre for Industrial Relations by the University of Toronto Press, 1987.

Kaliski, S.F. "Why Must Unemployment Remain So High?" Canadian Public Policy, X, No. 2, June 1984.

Picot, G. and Ted Wannell. "Job Loss and Labour Market Adjustment in the Canadian Economy." The Labour Force, March 1987.

Riddell, W.C. Work and Pay: The Canadian Labour Market. Prepared for the Royal Commission on the Economic and Development Prospects for Canada, University of Toronto Press, 1985.

Bulletin d'actualité 89-1F

LE MARCHÉ DU TRAVAIL: SON ÉVOLUTION RÉCENTE

Kevin Kerr
Division de l'économie

Le 31 janvier 1989
Révisé le 26 octobre 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
Nº de cat. YM32-1/89-1-1990-10F
ISBN 0-660-93198-2

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE MARCHÉ DU TRAVAIL: SON ÉVOLUTION RÉCENTE

DÉFINITION DU SUJET

La main-d'oeuvre, le facteur de production le plus couramment utilisé et le plus coûteux, fait l'objet d'échanges sur un marché caractérisé par un état de flux constant. D'après de récentes estimations, plus de quatre millions de personnes trouvent du travail chaque année, et un nombre à peu près équivalent tombent en chômage ou quittent le marché du travail. Pendant les années 80, la conjoncture sur ce marché a subi l'influence d'un certain nombre de facteurs dont les principaux ont été la dévastatrice récession de 1981-1982, la croissance extrêmement inégale du nombre d'emplois dans les régions pendant la reprise, et l'augmentation de l'incidence du chômage de longue durée. Ce sont ces facteurs, et d'autres tendances qui se sont dessinées depuis le début de la dernière décennie, qui font l'objet du présent bulletin.

CONTEXTE ET ANALYSE

Au Canada, c'est Statistique Canada qui se charge officiellement de mesurer l'offre et la demande de main-d'oeuvre dans son enquête mensuelle sur la population active, qui porte sur environ 62 000 ménages représentatifs au pays. Cette enquête est généralement effectuée pendant la semaine qui contient le 15e jour du mois (appelée semaine de référence). L'enquête représente quelque 98 p. 100 de la population de 15 ans et plus, mais il convient de signaler qu'en sont exclus les résidents du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, les personnes qui vivent dans

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les réserves indiennes, les membres à temps plein des Forces armées et les pensionnaires d'institutions. On mesure l'offre de main-d'oeuvre par l'effectif de la population active, qui comprend les personnes occupées et les chômeurs. Quant à la demande de main-d'oeuvre, elle équivaut au nombre des personnes occupées dans la population active.

Pour les fins de l'enquête, sont considérées comme des personnes occupées celles qui, pendant la semaine de référence: ont fait un travail quelconque (par travail, on entend tout travail effectué contre rémunération ou en vue d'un bénéfice pour un employeur); travaillaient pour leur propre compte (y compris les personnes qui effectuaient un travail non rémunéré contribuant à l'exploitation d'une ferme, d'une entreprise ou d'un bureau professionnel appartenant à une personne apparentée ou exploitée par elle); ou avaient un emploi, mais n'étaient pas en mesure de travailler pour l'une des raisons suivantes: maladie, obligations familiales, mauvais temps, conflit de travail, vacances ou autres raisons (à l'exception des personnes attendant d'être rappelées au travail ou prévoyant de commencer à travailler dans un proche avenir). Il convient de noter que dans cette définition de "personne occupée", on n'établit aucune distinction selon le nombre d'heures de travail de sorte qu'on accorde un poids égal au travail à temps plein et au travail à temps partiel.

Pour leur part, les chômeurs sont les personnes qui, pendant la semaine de référence: étaient sans emploi mais capables de travailler et avaient activement cherché du travail pendant les quatre dernières semaines (y compris les étudiants à temps plein à la recherche d'un emploi à temps partiel, à la condition qu'ils n'aient pas donné de raison inacceptable pour refuser un emploi); ou avaient été mises à pied et attendaient d'être rappelées ou prévoyaient commencer un nouvel emploi dans les quatre semaines à venir. L'enquête produit donc des données qui brossent un tableau statique du marché du travail et non un tableau dynamique qui permettrait, pour un mois donné, de distinguer les personnes qui, par exemple, ont travaillé tout le mois, ont été en chômage tout le mois, ont travaillé une partie du mois et ont été en chômage le reste du mois, ont été inactives pendant une partie du mois mais ont travaillé le reste du mois, et ainsi de suite.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. Croissance et composition de l'offre de main-d'oeuvre

L'évolution de l'effectif et de la composition de la population active est assujettie à l'évolution de la population source (c'est-à-dire la population en âge de travailler, composée des personnes de 15 ans et plus), du taux d'activité (l'effectif de la population active en pourcentage de celui de la population source) et de la composition démographique (âge, sexe, etc.) de ces deux groupes. Entre 1980 et 1989, l'offre de main-d'oeuvre a crû de 1,9 million de personnes (16,7 p. 100) approximativement, ce qui représente une augmentation annuelle moyenne d'environ 1,7 p. 100, soit à peu près la moitié du taux de croissance annuel observé au cours de la décennie précédente. La croissance s'est essentiellement concentrée chez les travailleurs dans la force de l'âge, en particulier chez ceux de 25 à 44 ans. Pendant cette période, l'effectif de ce sous-groupe, qui englobe le gros des enfants issus de l'explosion démographique de l'après-guerre, a fait un bond de 35,7 p. 100.

Deux forces principales ont façonné la population active pendant l'ensemble des années 80: une diminution rapide de l'effectif des jeunes dans la population source et une forte augmentation soutenue de la participation des femmes dans la force de l'âge (25-54 ans). On avait observé un afflux massif de jeunes sur le marché du travail dans les années 70, mais la situation a changé du tout au tout, le nombre des jeunes dans la population active ayant diminué de 12,6 p. 100 (387 000 personnes) entre 1980 et 1989. À la fin de la dernière décennie, les jeunes représentaient quelque 20 p. 100 de la population active, contre presque 27 p. 100 il y a dix ans. Cette tendance à la baisse a commencé à apparaître en 1981, année où la croissance du taux d'activité des jeunes a commencé à ralentir et où l'effectif des 15 à 24 ans s'est mis à diminuer.

Bien que le nombre d'hommes et le nombre de femmes dans la force de l'âge aient augmenté à peu près au même rythme entre 1980 et 1989, le taux d'activité des femmes de ce groupe s'est accru de 14,4 points de pourcentage, tandis que celui des hommes a très légèrement diminué. À peu près 63 p. 100 (environ 1,4 million de personnes) de l'augmentation de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'offre de travailleurs dans la force de l'âge pendant la période observée est ainsi attribuable aux femmes.

Bien que le nombre des personnes de 55 ans et plus ait crû de 20,4 p. 100 entre 1980 et 1988, leur effectif au sein de la population active n'a progressé que de 2,7 p. 100 pendant cette période. Cette situation s'explique par une baisse de 4,6 p. 100 du taux d'activité de ce groupe, attribuable presque exclusivement à la présence de travailleurs masculins plus âgés. Ainsi, en dépit du vieillissement global de la population active, la part de ce groupe dans l'offre totale de main-d'oeuvre est passée de 11,3 p. 100 en 1980 à 10,0 p. 100 en 1989.

Sur une base régionale, l'offre de main-d'oeuvre en Ontario a augmenté à un rythme annuel moyen de 2,0 p. 100 entre 1980 et 1989. Ce taux, supérieur de 0,3 point à la moyenne nationale, est le plus élevé au Canada. La croissance a continué d'être inférieure à la moyenne au Québec (1,3 p. 100), tandis que les taux enregistrés dans les provinces de l'Atlantique (1,7 p. 100) et dans l'Ouest (1,7 p. 100) correspondaient exactement à la moyenne nationale. Par rapport à ce que l'on avait observé durant la décennie précédente, la distribution de la croissance de la population active entre les régions a été relativement uniforme pendant l'ensemble des années 80. En effet, de 1980 à 1989, seules quatre provinces, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique ont enregistré un taux de croissance s'écartant de la moyenne nationale d'au moins 0,4 point de pourcentage. Or, huit provinces avaient partagé cette distinction pendant les années 70. Cette situation s'explique sans aucun doute en partie par des changements des taux d'activité régionaux, mais les migrations interprovinciales et leurs répercussions sur l'effectif des populations sources régionales y sont certainement aussi pour quelque chose. Pendant les premières années de la dernière décennie, les soldes migratoires des mouvements interprovinciaux (immigration moins émigration) ont favorisé les provinces de l'Ouest. Cependant, après la récession de 1981-1982, la situation a considérablement changé, et l'Ontario a été la seule province à enregistrer un solde migratoire positif. Tout au long des années 80, l'Ouest, le Québec et la région de l'Atlantique ont affiché des soldes migratoires interprovinciaux annuels moyens d'environ -9 100, -12 800 et -3 700 respectivement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Demande de main-d'oeuvre

Par comparaison avec les années 70, la croissance, la distribution régionale et la répartition par secteur d'activité de l'offre de main-d'oeuvre ont considérablement changé depuis le début des années 80. Pendant toute cette période, le nombre d'emplois a augmenté selon un taux annuel moyen de 1,8 p. 100, soit près des deux tiers du taux observé durant les années 70. Ce ralentissement est surtout imputable à la récession de 1981-1982, durant laquelle la demande de main-d'oeuvre (en chiffres désaisonnalisés) a diminué pendant 15 mois consécutifs. En 1982, année qui a compté onze mois de récession, l'économie a perdu 362 000 emplois (3,3 p. 100). De plus, le taux de création d'emplois a été extrêmement faible durant la première année de la reprise (0,8 p. 100) et n'a permis de récupérer que moins du quart des emplois qui avaient disparu l'année précédente. Les jeunes ont dû supporter une part disproportionnée de la baisse des emplois (75 p. 100 ou 270 000 emplois) en 1982. Les débouchés pour les jeunes ont continué de diminuer l'année suivante malgré la croissance globale du nombre d'emplois. Le reste de la réduction de la demande de main-d'oeuvre pendant la récession a touché les hommes d'âge adulte, le niveau de l'emploi ayant diminué de 123 000 (2,4 p. 100) dans ce groupe en 1982. Apparemment imperméable aux effets de la récession, la demande de main-d'oeuvre chez les femmes adultes a continué de progresser en 1982 pour marquer une hausse de 0,9 p. 100 par rapport à l'année précédente. Ce phénomène s'explique largement par la croissance soutenue du secteur des services socio-culturels, commerciaux et personnels, où les femmes représentent plus de 60 p. 100 des effectifs.

Bien que le nombre des emplois ait beaucoup diminué dans toutes les régions durant la récession, la demande de main-d'oeuvre a continué de régresser dans l'Ouest du Canada pendant la première année de la reprise et elle y est demeurée faible par la suite. Ce phénomène, conjugué à une croissance de l'emploi relativement forte dans les provinces du Centre, a sensiblement modifié la répartition régionale de la croissance de la demande de main-d'oeuvre de 1983 à la fin de la décennie. Entre 1980 et 1982, la répartition des emplois entre les régions est demeurée presque stable. Depuis, le nombre d'emplois a augmenté de 139 000 (18,0 p. 100)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dans la région de l'Atlantique, de 1 343 000 (20,2 p. 100) dans la région du Centre et de 384 000 (12,0 p. 100) dans l'Ouest. L'augmentation observée dans l'Ouest est inférieure de 30,5 p. 100 à celle que l'on aurait enregistrée si la distribution des emplois entre les régions était demeurée la même pendant toute la période qui a suivi la récession. En revanche, les provinces du Centre ont enregistré une augmentation supérieure de 14,1 p. 100 à celle qui aurait alors été observée, et les provinces de l'Atlantique ont eu une augmentation légèrement supérieure (0,2 p. 100). Compte tenu de la redistribution des emplois entre les régions, après la récession, il n'est pas étonnant de constater que les provinces du Centre ont été à l'origine de 70 p. 100 de l'augmentation du nombre d'emplois durant les années 80, ce qui représente un peu plus de 1,2 fois leur contribution pendant la décennie précédente.

L'analyse de l'évolution du nombre des emplois par secteur d'activité depuis le début de la dernière décennie montre que la tendance de l'activité économique à favoriser le secteur des services au détriment de celui de la production de biens se poursuit. Au cours des années 80, sur le total des emplois, la proportion des emplois dans les activités productrices de biens (agriculture; pêche et piégeage; exploitation forestière; exploitation minière, exploitation des carrières et exploitation pétrolière; fabrication; construction et autres services publics dont l'électricité, le gaz et l'eau) est passée d'environ 34 p. 100 en 1980 à 30 p. 100 en 1989. La récession a accentué ce phénomène et la demande de main-d'oeuvre a régressé de 10,6 p. 100 (394 000 emplois) en 1982-1983. Pendant la reprise, le nombre d'emplois a continué à fléchir dans le secteur primaire (en particulier dans l'agriculture) et en dépit d'une croissance du nombre des emplois dans le secteur de la fabrication chaque année depuis 1983, le nombre des emplois dans ce seul secteur a dépassé en 1989 les niveaux observés avant la récession. En revanche, le nombre des emplois dans le secteur du bâtiment a été plus élevé en 1987 qu'avant la récession et la demande de main-d'oeuvre dans ce secteur de l'industrie est demeurée forte pendant tout le reste de la décennie, enregistrant des hausses de 8,9 p. 100, 7,9 p. 100 et 5,2 p. 100 en 1987, 1988 et 1989 respectivement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Après une légère baisse (0,5 p. 100) en 1982, la demande de main-d'oeuvre dans le secteur des services s'est vite rétablie; elle a enregistré une progression globale de 23,7 p. 100 entre 1980 et 1989. Le nombre des emplois dans ce secteur a crû à un rythme annuel moyen d'environ 2,7 p. 100 entre la fin de la récession et la fin de la décennie. Toutes les branches de ce secteur (transports et communications, commerce, finances, assurances et affaires immobilières, services socio-culturels, commerciaux et personnels, administration publique) ont contribué à cette croissance, mais les services socio-culturels, commerciaux et personnels ont eu un apport sans égal. En effet, depuis la récession, la demande de main-d'oeuvre dans cette branche d'activité a augmenté à un taux annuel moyen de 3,4 p. 100 et a ainsi été à l'origine de quelque 57 p. 100 de la croissance globale du nombre des emplois dans le secteur des services jusqu'à la fin de la décennie. Cette progression s'explique sans aucun doute en partie par la montée rapide du nombre des travailleurs indépendants dans ce secteur durant la période observée. D'après des données produites grâce à une enquête sur le travail indépendant effectuée en novembre 1986 à titre de supplément de l'enquête sur la population active, le nombre des travailleurs indépendants (ceux qui ont au moins un employé rémunéré) a crû de 245 000 entre 1980 et 1986; plus de la moitié se trouvaient dans les services socio-culturels, commerciaux et personnels.

Comme on s'y attendait, l'évolution de la demande par profession pendant la dernière décennie a suivi de près les changements dans la composition de l'activité économique. Cette situation est illustrée par le fait que les professions de cols blancs (gestion, administration et professions libérales, travail administratif, commerce, services) ont été à peu près la seule source de croissance des emplois pendant les années 80. Au cours de cette période, les cols blancs ont accaparé plus de 95 p. 100 de la croissance totale de l'emploi. Si l'on fait abstraction des répercussions de la récession, les emplois de cols blancs ont augmenté 3,7 fois plus que les emplois de cols bleus (secteur primaire, traitement des matières premières, bâtiment, transports, manutention et autres métiers) depuis 1982. Entre 1980 et 1989, l'augmentation du nombre des emplois dans la gestion, l'administration et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les professions libérales a été à l'origine de près des deux tiers de la hausse totale du nombre d'emplois, dont plus de la moitié est attribuée aux femmes de ces professions. Contrairement aux affirmations de certains, cela donne à penser que la croissance de la demande de main-d'oeuvre pendant la période observée a été concentrée dans des professions relativement hautement spécialisées.

1. Travail à temps partiel

Comparativement à la dernière moitié de la décennie précédente, l'augmentation du nombre des emplois à temps partiel s'est considérablement ralentie dans les années 80. Entre 1980 et 1983, on a enregistré une hausse annuelle moyenne de 5,6 p. 100, ce qui représente une baisse d'un demi-point de pourcentage par rapport à 1975-1979. La récession a sans aucun doute contribué à la hausse du nombre des emplois à temps partiel durant cette période, les employeurs ayant tendance à recourir davantage au travail à temps partiel pour répondre à leurs besoins de main-d'oeuvre en période d'incertitude économique. En 1982 et en 1983, le nombre des personnes travaillant involontairement à temps partiel (les personnes qui voulaient un emploi à plein temps mais n'ont pu trouver que du travail à temps partiel) a progressé de 41,4 p. 100 et 23,2 p. 100 respectivement. Depuis la première année de la reprise jusqu'à la fin de la décennie, le rythme d'augmentation des emplois à temps partiel a considérablement chuté, s'établissant en moyenne à 3,2 p. 100 par année. En outre, le nombre des personnes travaillant involontairement à temps partiel a commencé à décliner en 1987, mais demeure tout de même supérieur à ce qu'il était avant la récession.

Les femmes ont accaparé plus des deux tiers de l'augmentation du nombre des emplois à temps partiel entre 1980 et 1989. Par conséquent, comme durant la décennie précédente, la distribution des emplois à temps partiel est demeurée nettement infléchie du côté des femmes dans les années 80. Toutefois, il est intéressant de noter que pour la première fois en 25 ans le nombre de femmes travaillant à temps partiel a diminué en 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Pendant toute la décennie, les emplois à temps partiel ont augmenté davantage et affiché une plus grande stabilité dans les professions de cols blancs que dans les professions de cols bleus. Entre 1980 et 1989, la demande de cols blancs à temps partiel a progressé à un rythme annuel moyen de 3,8 p. 100, contre 1,5 p. 100 pour les emplois à temps partiel de cols bleus. Dans ce dernier groupe, la croissance de la demande chez les deux sexes a beaucoup fluctué depuis 1983, surtout dans le secteur primaire.

C. Chômage

La conjoncture sur le marché du travail s'est considérablement détériorée pendant la dernière partie de la récession de 1981-1982 et même au début de la reprise. En 1983, le chômage a atteint un sommet sans précédent depuis le début de l'après-guerre: il y avait 1,43 million de chômeurs, ce qui représentait un taux de chômage annuel moyen de 11,8 p. 100. Pendant le reste de la décennie, le taux de chômage et le nombre de chômeurs ont sensiblement diminué, mais à la fin de la décennie le nombre des sans-emploi se situait au-dessus du niveau antérieur à la récession. En 1989, toutefois, le taux de chômage est finalement revenu au niveau où il se situait avant la récession. Au niveau régional, le tableau qui se dessine est un peu différent. C'est sans contredit dans les provinces du Centre que la situation du marché du travail s'est le plus améliorée depuis la fin de la récession. Entre 1983 et 1989, le taux de chômage dans cette région a rapidement diminué, passant d'un sommet de 11,8 p. 100 en 1983 à 6,7 p. 100 en 1989, ce qui en fait la seule région où le taux de chômage annuel moyen est de nouveau égal ou inférieur aux taux observés avant la récession. Dans les autres régions du pays, la situation du marché du travail a continué de s'aggraver après 1983. Dans l'Ouest, le taux de chômage a plus que doublé pendant la récession pour culminer à 11,7 p. 100 en 1984; il est retombé à 8,1 p. 100 en 1988, mais le marché du travail de cette région demeure dans une pasture relativement mauvaise. Pour ce qui est des provinces de l'Atlantique, le taux de chômage n'y a commencé à diminuer que dans la quatrième année de la reprise. Le taux de chômage annuel moyen dans cette région a atteint un sommet de 15,6 p. 100 en 1985, puis est retombé à 12,4 p. 100 en 1988; il est resté à ce niveau depuis.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Comme on l'a dit précédemment, le nombre total de chômeurs a considérablement augmenté entre 1981 et 1983 (de 60 p. 100): chez les jeunes, les travailleurs dans la force de l'âge et les travailleurs âgés, il a progressé d'environ 40 p. 100, 76 p. 100 et 83 p. 100 respectivement. Initialement, ce sont les jeunes qui ont eu le plus à souffrir du ralentissement de l'économie. En effet, pendant le premier trimestre de la récession, le nombre des jeunes en chômage a crû de quelque 26 p. 100 en chiffres désaisonnalisés, ce qui représentait presque une fois et demie la hausse du nombre des chômeurs de 25 ans et plus. Peu de temps après, cependant, les adultes ont commencé à enregistrer des augmentations relativement plus élevées et, pendant le reste de la récession, le nombre désaisonnalisé des chômeurs d'âge adulte a progressé de 70 p. 100, ce qui représente plus du double de l'augmentation observée chez les jeunes. Depuis le début de la reprise, la situation des jeunes sur le marché du travail s'est davantage améliorée que celle des adultes. Bien que les taux de chômage des deux groupes aient diminué pendant cette période, le taux de chômage des jeunes en 1989 (11,3 p. 100) était inférieur de 1,9 point de pourcentage à celui de 1981. En revanche, le taux de chômage des adultes s'établissait à 6,6 p. 100 en 1989, soit un point de pourcentage de plus que huit ans auparavant.

La situation relative des femmes sur le marché du travail s'est sensiblement améliorée durant la récession. Quel que soit leur âge, les hommes ont compté pour plus des deux tiers de l'augmentation du taux de chômage désaisonnalisé de cette période. En 1982 et en 1983, le rapport du taux de chômage annuel moyen des femmes au taux correspondant pour les hommes était inférieur à l'unité, situation contraire à celle que l'on observe ailleurs dans l'activité économique. De plus, ce rappport, bien qu'il soit maintenant de nouveau supérieur à l'unité, a diminué par rapport à son niveau de la fin des années 70 et du début des années 80.

Bien que beaucoup de tendances nouvelles importantes se soient dessinées sur le marché du travail pendant les années 80, bon nombre d'observateurs estiment que la plus notable est l'augmentation de l'incidence du chômage de longue durée (plus de 52 semaines). Entre 1980 et 1989, la proportion des personnes en chômage pour de longues périodes est passée de 3,7 p. 100 à 6,6 p. 100 de l'ensemble des chômeurs. Comme on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

le constate dans le graphique de la page suivante, ce sont surtout les adultes qui sont frappés, en particulier les hommes.

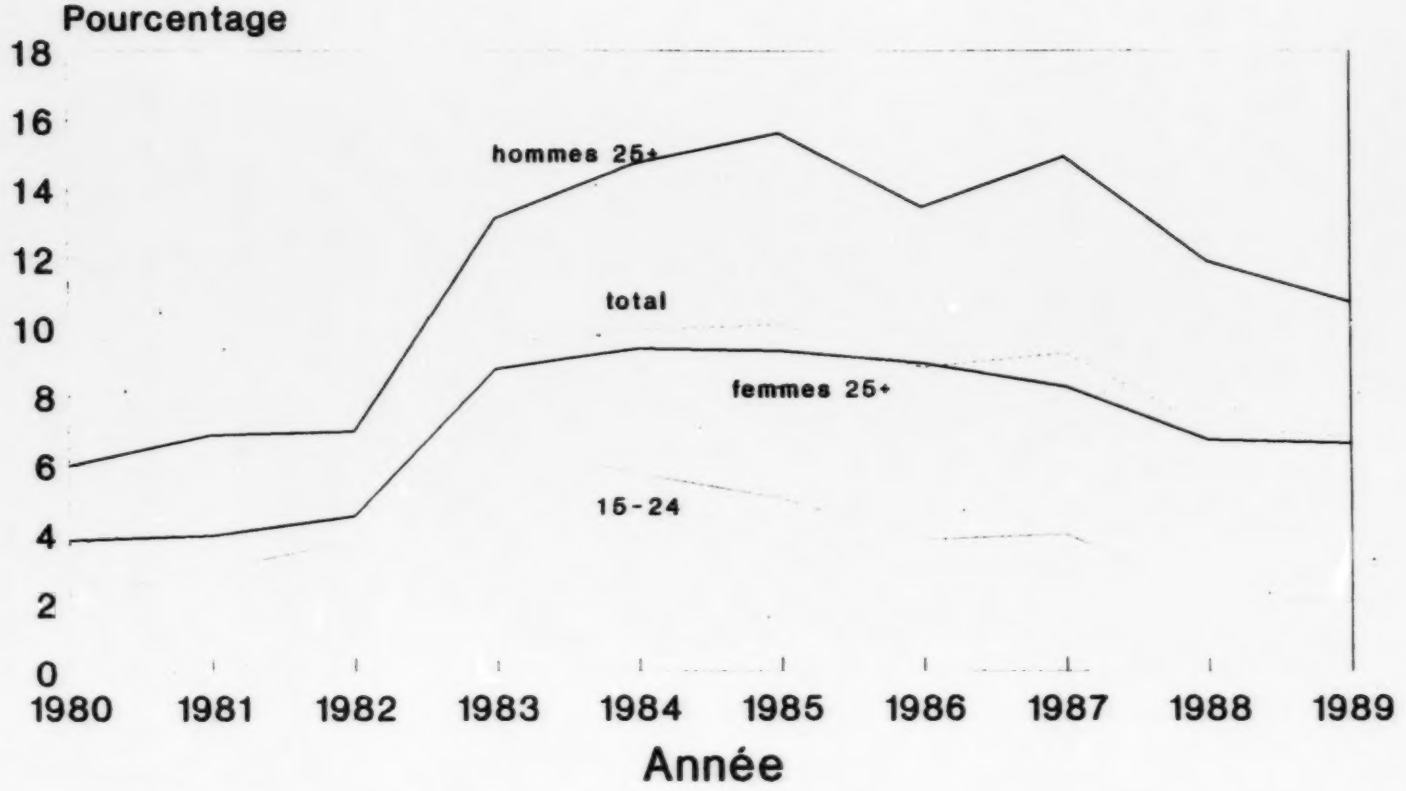
D'après des estimations établies par Statistique Canada, 32 000 personnes ont été victimes de chômage de longue durée en 1980. Sur ce nombre, 28 p. 100 étaient des jeunes, 25 p. 100 étaient des femmes d'âge adulte et 47 p. 100 étaient des hommes d'âge adulte. Comme on s'y attendait, le nombre des personnes en chômage de longue durée a considérablement augmenté pendant la récession et a atteint un sommet de 137 000 en 1983. Or, malgré une reprise assez vigoureuse, le nombre de ces personnes est demeuré relativement élevé, bien qu'il ait récemment diminué de façon marquée. En 1989, 67 000 personnes ont chômé pendant plus d'un an, alors qu'on en comptait 73 000 l'année précédente. En 1989, les jeunes, les femmes d'âge adulte et les hommes d'âge adulte comptaient pour 9 p. 100, 33 p. 100 et 58 p. 100 respectivement des personnes touchées par le chômage de longue durée. Par rapport aux chiffres du début de la décennie, cette distribution témoigne d'un important changement d'orientation du chômage de longue durée, qui affecte maintenant davantage les hommes adultes et moins les jeunes.

Toute diminution de la demande de production entraîne une baisse de la demande de main-d'oeuvre, et les chômeurs mettent alors en général plus de temps à trouver un nouvel emploi. Ainsi, il n'est pas rare de constater un allongement de la durée du chômage en période de ralentissement de l'activité économique, puis une diminution de cette durée lorsque la production revient à des niveaux plus normaux. Pourtant, le chômage de longue durée a augmenté après la récession de 1981-1982, et malgré des améliorations marquées depuis 1987, il demeure relativement élevé. À la fin de la décennie, la proportion des chômeurs de longue durée était à peu près le double de ce qu'elle était avant la récession. Ce phénomène révèle l'existence de graves problèmes d'adaptation sur le marché du travail.

D. Examen trimestriel

Au cours du troisième trimestre de cette année, la situation, sur le marché du travail, a continué à se détériorer un peu partout au pays, et notamment dans le centre du Canada. Après avoir

Graphique 1
Chômage de longue durée en pourcentage du chômage total, Age et sexe 1980-1989*



Source: Statistique Canada, Moyennes annuelles de la population active

*Sont exclues les personnes qui n'avaient pas cherché de travail pendant la semaine de référence parce qu'elles devaient commencer un nouvel emploi dans les quatre semaines.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

enregistré divers reculs dans tous les grands secteurs de la demande globale au cours du deuxième trimestre, la croissance de la demande de main-d'oeuvre a diminué de 0,2 p. 100 au cours du troisième trimestre; elle n'avait pas connu de baisse depuis la fin de la récession de 1981-1982). Les pertes d'emploi au cours de cette période se sont limitées aux industries manufacturières, tandis que l'emploi désaisonnalisé dans les industries de service a continué de croître. Contrairement au trimestre précédent, où les industries manufacturières avaient été les principales responsables des pertes d'emploi, le nombre d'emplois dans ce secteur s'est effectivement accru au cours du troisième trimestre. La plus grande part des pertes d'emploi survenues au cours du troisième trimestre ont été attribuables à une baisse de la demande de main-d'oeuvre dans les industries primaires, notamment dans le secteur non agricole, le niveau d'emploi désaisonnalisé chutant de 2,6 p. 100 (19 000 emplois) par rapport à ce qu'il était au trimestre précédent.

La croissance de la population active a été relativement ferme au cours du troisième trimestre, en hausse de 0,6 p. 100 par rapport au niveau de main-d'oeuvre désaisonnalisé au trimestre précédent. Ce taux d'augmentation est à peu près le double du taux d'augmentation moyen des six derniers trimestres. Compte tenu de l'importante croissance enregistrée dans le nombre de travailleurs disponibles et du renversement à la baisse de la tendance dans la demande de main-d'oeuvre, l'emploi désaisonnalisé s'est accru sensiblement, comme on peut le voir au Graphique 2, qui rapporte une augmentation de plus de 10 p. 100 (104 000 personnes) par rapport au trimestre précédent. Le Centre du Canada a absorbé plus des trois quarts de l'augmentation globale du chômage. À elle seule, la province de l'Ontario absorbait près de 55 p. 100 de cette augmentation. Entre le deuxième et le troisième trimestres, le taux de chômage désaisonnalisé pour l'ensemble du Canada est également été à la hausse au cours de cette période: le taux de chômage désaisonnalisé dans les provinces de l'Atlantique a progressé de 0,2 points de pourcentage, passant à 12,9 p. 100; dans le Centre du Canada, il est monté de 0,8 points de pourcentage, passant à 7,8 p. 100, tandis que dans l'Ouest, où ce taux est maintenant le plus bas au pays, il a augmenté de 0,4 points de pourcentage, passant à 7,6 p. 100.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

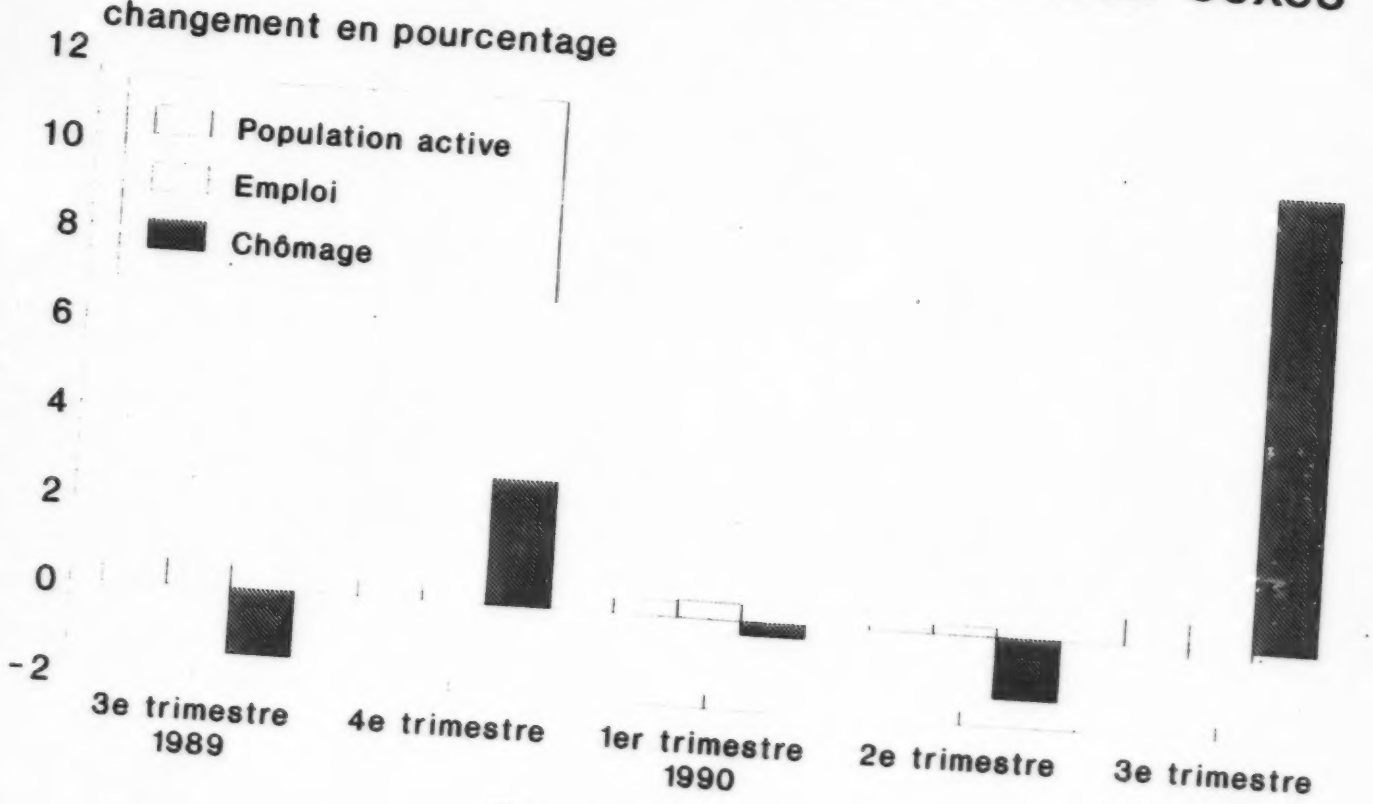
MESURES PARLEMENTAIRES

Bien que la législation relative au marché du travail n'ait pas dominé le programme parlementaire des années 80, on a néanmoins débattu de certaines questions concernant le marché du travail et on en a fait rapport. Au début de la dernière décennie, un Groupe de travail parlementaire a été constitué pour étudier la question du chômage structurel (le chômage qui résulte d'une mauvaise correspondance de la demande et de l'offre de compétences). Pendant toute la décennie, les efforts déployés pour remédier à ce problème ont été axés sur les politiques agissant sur l'offre de main-d'oeuvre (politiques de formation, par exemple). Ainsi, la *Loi nationale sur la formation* a été adoptée en 1982; elle marquait un grand changement d'orientation par rapport aux politiques de création directe d'emplois sur lesquelles on avait insisté durant la décennie précédente. Le 6 décembre 1984, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a déposé à la Chambre des communes un document de consultation sur la formation; celui-ci a servi de base à un débat autour d'une nouvelle approche du marché du travail - appelée Planification de l'emploi - qui a été annoncée durant la Conférence des premiers ministres sur l'économie en février 1985. Cette nouvelle approche diffère de l'ancienne à bien des égards, mais il importe de signaler que tous les programmes qu'elle comporte, sauf le Programme d'aide à l'innovation liée au marché du travail, combinent formation et expérience de travail.

Pendant cette période, le Parlement a également traité de la question de l'équité au travail. En 1986, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* a été adoptée. Elle s'applique aux employeurs qui relèvent du *Code canadien du travail* et est conçue pour que les personnes appartenant aux groupes désignés (les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles) ne se voient pas refuser un emploi pour des raisons qui n'ont rien à voir avec leur compétence. La loi prévoit un examen parlementaire de la loi en 1991.

En 1985, le ministre des Finances a annoncé un important examen du régime d'assurance-chômage, qu'il a confié à la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (aussi appelée la Commission Forget) dont les travaux ont commencé le 4 juillet 1985. En dernière analyse, les

Graphique 2
Estimations sur la population active
Changement en pourcentage-les deux sexes



Données trimestrielles

Source: Statistique Canada, CANSIM.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

commissaires n'ont pas réussi à s'entendre sur un rapport unanime: le rapport de la majorité recommandait l'adoption d'un régime fondé simplement sur les gains, tandis que le rapport minoritaire contenait un certain nombre de recommandations de changements visant à élargir la portée du régime et à relever le montant des prestations. Le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes a rejeté la proposition du rapport majoritaire de calculer le montant des prestations en fonction des gains assurables dans les 52 semaines précédentes et de les verser en montants égaux répartis sur une période de 50 semaines (technique dite de "l'annualisation"). Il a plutôt recommandé l'adoption d'un critère d'admissibilité uniforme et le paiement de 50 semaines de prestations régulières, sans égard aux taux de chômage régionaux. Comme aucune des propositions ne faisait l'unanimité, le gouvernement a décidé de ne pas modifier le régime d'assurance-chômage. Toutefois, le gouvernement a changé d'avis et a déposé, le 1er juin 1989, un projet de loi visant à faciliter l'application de sa Stratégie de mise en valeur de la population active (annoncée le 11 avril 1989). Aux termes du projet de loi C-21, 1,3 milliard de dollars seront puisés dans le budget des prestations ordinaires et consacrés à améliorer les programmes destinés aux chômeurs (p. ex., aide à la mobilité et au travail indépendant) et à rajuster le programme en fonction des jugements rendus récemment devant les tribunaux (p. ex., élargir sa portée pour qu'il s'applique aussi aux personnes de 65 ans et plus et offrir des prestations parentales). En outre, employeurs et employés supporteront désormais entièrement le coût du programme.

L'étude d'impact effectuée par le gouvernement indique que, par rapport à la structure du programme d'assurance-chômage qui prévalait avant le 6 janvier 1990, les nouvelles normes d'admissibilité empêcheront quelque 30 000 personnes de recevoir des prestations; 500 000 personnes verront la durée de leurs prestations réduite et 250 000 autres qui quitteront volontairement leur emploi sans justification subiront des pénalités plus sévères. En tout, le gouvernement estime qu'environ 700 000 personnes seront affectées par la nouvelle loi. Malheureusement, l'étude d'impact passe sous silence les avantages du programme proposé. Elle ne

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contient aucun renseignement sur les effets de la réaffectation elle-même, ou les effets de la formation sur la production et le chômage. Dans la mesure où les fonds accordés à des fins de formation, dans le cadre du programme d'assurance-chômage, permettent aux bénéficiaires d'accroître leur productivité et leurs possibilités d'emploi, la production ira en s'accroissant et le chômage diminuera. Ces améliorations seront renforcées si les changements proposés concernant le droit aux prestations incitent les particuliers à joindre les rangs de la main-d'oeuvre (et il n'y a aucune raison de croire le contraire). Toutefois, ces effets seraient dans une certaine mesure compensés par la proposition visant à financer le programme par une hausse des primes payées par les employés et l'employeur. Cette mesure augmenterait sans aucun doute le coût relatif de la main-d'oeuvre, et cette hausse de coût pourrait avoir des conséquences non négligeables sur les possibilités d'emploi partout au pays, en particulier dans les secteurs de production à main-d'oeuvre nombreuse. Le projet de loi C-21 a reçu la sanction royale le 23 octobre 1990. Pour faciliter la mise en oeuvre de sa Stratégie de mise en valeur de la population active, le gouvernement a l'intention de créer un Office national de la formation, formé en partie de représentants du secteur privé. Il est prévu que l'Office définisse les divers programmes sectoriels qui seront offerts dans le cadre de la Stratégie de mise en valeur de la population active.

CHRONOLOGIE

23 mai 1980 - Un Groupe de travail parlementaire est constitué pour examiner le chômage structurel. Dans son rapport, *Du travail pour demain: les perspectives d'emploi pour les années 80,* le Groupe de travail recommande notamment qu'on augmente la formation en établissement et la formation en cours d'emploi, en particulier l'apprentissage, pour atténuer les pénuries de main-d'oeuvre spécialisée et le chômage persistant.

28 juin 1982 - Le ministre des Finances dépose un budget qui prévoit des dépenses additionnelles de 450 millions de dollars sur deux ans au titre de la création d'emplois.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

7 juillet 1982 - La *Loi nationale sur la formation* (projet de loi C-115) reçoit la sanction royale. Cette loi met l'accent sur l'importance de la formation et prévoit des dépenses de 1,1 milliard de dollars pendant le premier exercice complet de son application.

27 octobre 1982 - Dans un exposé économique, le ministre des Finances annonce le Programme de relance de l'aide à l'emploi. Cette mesure prévoit des dépenses additionnelles de 500 millions de dollars au titre de la création d'emplois sur une période de 18 mois commençant l'année suivante.

9 avril 1983 - Dans le budget, le ministre des Finances annonce le Programme spécial de relance. Les dépenses prévues en vertu de ce programme pluriannuel totalisent 4,8 milliards de dollars, la part du lion étant réservée à des projets spéciaux de relance.

28 juin 1985 - Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration fait connaître les détails de la Planification de l'emploi, une nouvelle façon d'aider les travailleurs à régler leurs problèmes sur le marché du travail. La Planification de l'emploi est composée de six programmes: Développement de l'emploi (vise les problèmes de chômage de longue durée); Intégration professionnelle (vise à régler les problèmes des personnes qui ont du mal à entrer sur le marché du travail); Acquisition de compétences (répond aux besoins en compétences des personnes qui sont déjà occupées); Pénuries de main-d'oeuvre spécialisée (répond aux besoins en formation des employeurs qui ont du mal à recruter des travailleurs ayant les compétences requises); Développement des collectivités (répond aux besoins des personnes qui vivent dans des collectivités où le nombre des emplois a considérablement diminué); Aide à l'innovation (aide en vue de trouver des moyens innovateurs de résoudre les problèmes du marché du travail).

19 février 1986 - Dépôt au Sénat du rapport du Comité sénatorial spécial sur la jeunesse, intitulé *Jeunesse: un plan d'action*. Le Comité recommande entre autres que l'on se serve davantage du fonds d'assurance-chômage à des fins de création d'emplois.

3 décembre 1986 - Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration dépose le rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage.

19 mars 1987 - Le président du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dépose un rapport du Comité portant sur la réforme du régime d'assurance-chômage.

1er décembre 1987 - Le Sous-comité de la formation et de l'emploi du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie dépose son rapport intitulé *En formation, il n'y a que le travail qui vaille*. Il y recommande entre autres l'expansion des programmes d'apprentissage et des programmes coopératifs et propose de stimuler l'emploi au moyen de dépenses au titre de la création directe d'emplois.

12 avril 1988 - Le président du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes dépose un rapport du Comité portant sur la Planification de l'emploi. Bien que satisfait du programme dans l'ensemble, le Comité recommande certains changements des objectifs, des critères d'admissibilité et des dépenses.

6 octobre 1988 - Le ministre du Travail annonce la création du Programme d'aide pour les travailleurs âgés. Ce programme remplace le Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs âgés et est rétroactif au 1er janvier 1988. Les dernières désignations nationales et régionales effectuées en vertu de l'ancien programme ont été faites en août 1986 et en février 1987 respectivement.

1er juin 1989 - Dépôt à la Chambre des communes du projet de loi C-21, Loi modifiant la *Loi sur l'assurance-chômage* et la *Loi sur le ministère et sur la Commission de l'emploi et de l'immigration*.

29 juin 1989 - Le projet de loi C-8, Loi modifiant la *Loi sur le ministère du Travail*, reçoit la sanction royale, ce qui autorise le gouvernement à effectuer des paiements dans le cadre du programme d'adaptation des travailleurs âgés.

23 octobre 1990 - Le projet de loi C-21 reçoit la sanction royale, permettant ainsi au gouvernement de mettre en oeuvre sa Stratégie de mise en valeur de la population active.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Conseil économique du Canada, *Une décennie de transition*, Vingt-septième exposé annuel, chapitres 3 et 4, 1990.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Gower, D. "Le marché du travail des années 80: Canada et États-Unis". *L'observateur économique canadien*, août 1988.

Gunderson, M., N. Meltz et S. Ostry (éd.). *Unemployment: International Perspectives*. Publié pour le Centre for Industrial Relations. Toronto, University of Toronto Press, 1987.

Kaliski, S.F. "Why Must Unemployment Remain So High?". *Analyse de politiques*, vol. X, nº 2, juin 1984.

Picot, G. et Ted Wannell. "Perte d'un emploi et adaptation au marché du travail dans l'économie canadienne". *La population active*, mars 1987.

Riddell, W.C. (coordonnateur de la recherche). *Le travail et le salaire: le marché du travail au Canada*. Volume 17 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1986.